

Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG ⁽¹⁾

(2002/C 75 E/27)

(Text av betydelse för EES)

KOM(2001) 779 slutlig — 2000/0331(COD)

(Framlagt av kommissionen den 12 december 2001 enligt artikel 250.2 i EG-fördraget)

1. BAKGRUND

Datum då förslaget överlämnades till Europaparlamentet och rådet (KOM(2000) 839 slutlig – 2000/0331(COD)) i enlighet med artikel 175.1 i fördraget: 18 januari 2001.

Datum för Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande: 30 maj 2001.

Datum för Regionkommitténs yttrande: 14 juni 2001.

Datum för Europaparlamentets yttrande, första behandlingen: 23 oktober 2001.

2. SYFTET MED KOMMISSIONENS FÖRSLAG

Syftet med förslaget är att bidra till uppfyllandet av de skyldigheter som följer av FN/ECE-konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och möjlighet till rättslig prövning avseende miljöfrågor (Århuskonventionen). Genom förslaget fastställs grundläggande förfaranden för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program på miljöområdet. När det gäller projekt som kan antas medföra en betydande inverkan på miljön innebär förslaget ändringar av rådets direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt och rådets direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. Syftet är att införa bestämmelser om allmänhetens deltagande och tillgång till rättsliga förfaranden i linje med Århuskonventionen.

3. KOMMISSIONENS KOMMENTARER TILL DE ÄNDRINGAR SOM ANTAGITS AV PARLAMENTET

3.1 Ändringar som kommissionen kan godkänna

Ändring 13 (artikel 2.1 i förslaget) som ersätter artikel 1.4 i direktiv 85/337/EEG (direktivet om miljökonsekvensbedömning) godkänns. Ändringen innebär att medlemsstaterna får besluta, efter bedömning från fall till fall, att inte tillämpa detta direktiv på projekt som tjänar landets försvar. Ändringarna av punktens disposition godkänns också.

3.2 Ändringar som kommissionen kan godkänna delvis eller i princip

Kommissionen kan i princip godkänna den del av ändring 2 som innebär att ordalydelsen "människors hälsa och välmå-

ende" ("personal health and well-being") i skäl 2 ändras. Kommissionen kan godkänna ordalydelsen "människors hälsa och välmående" ("human health and well-being" [denna ändring föranleder inga ändringar i den svenska versionen: översättarens anmärkning]). Detta överensstämmer med ordalydelsen i artikel 174 i fördraget och i andra delar av miljölagstiftningen.

Kommissionen kan i princip godkänna ändring 4, under förutsättning att den föreslagna ordalydelsen läggs till i slutet av skäl 3 så att detta lyder: "... något som stärker beslutsförfarandenas legitimitet och öppenhet samt bidrar till att öka allmänhetens medvetenhet i miljöfrågor och stöd för fattade beslut." Kommissionen ser gärna att man behåller ordalydelsen "allmänhetens medvetenhet i miljöfrågor" som särskilt nämns i Århuskonventionen.

Ändring 5 kan i princip godkännas om följande ändring av ordalydelsen görs: "Ett av konventionens mål är att garantera allmänhetens rätt att delta i beslutsförfaranden avseende miljöfrågor för att på så sätt bidra till skyddet av rättigheten att leva i en miljö som är lämpad för människors hälsa och välmående." Den första delen överensstämmer med motsvarande mål i artikel 1 i Århuskonventionen, och den andra delen överensstämmer med aktuell terminologi.

Kommissionen kan delvis godkänna ändringarna 9, 10 och 33 (sammanslagen omröstning), som alla gäller artikel 1 i förslaget. Den godkänner i princip tillägget om elektronisk kommunikation, så att punkt 2 a lyder: "Att allmänheten informeras genom offentliggörande eller elektronisk kommunikation eller på annat lämpligt sätt, ...". Användningen av "eller" visar att den elektroniska kommunikationen nämns som ett exempel. Kommissionen godkänner även att följande text läggs till i slutet av punkt 2 a: "bl.a. information om rätt att delta i beslutsprocessen och information om den behöriga myndighet till vilken kommentarer eller frågor kan framföras". Kommissionen godkänner i princip artikel 1.2 b, under förutsättning att ordalydelsen anpassas så att den bättre motsvarar ordalydelsen i Århuskonventionen. Den ordalydelse som kan godkännas är följande: "(b) Att allmänheten har rätt att yttra sig när alla möjligheter ännu står öppna innan beslut om planer och program fattas". Kommissionen godkänner i princip den del av ändringen som rör information om resultatet av allmänhetens deltagandet. Med hänsyn till sammanhanget och av praktiska orsaker bör den skyldigheten läggas till artikel 1.2 i en ny punkt d enligt följande: "Att den behöriga myndigheten vidtar rimliga åtgärder för att informera allmänheten om de förslag som har fattats och om de skäl och överväganden som det grundar sig på".

⁽¹⁾ EGT C 154 E, 29.5.2001, s. 123.

Kommissionen godkänner delvis ändring 14. När det gäller punkt b kan den inte godkänna hänvisningen till "praktiska anvisningar om den möjlighet till rättslig prövning". Övriga delar av ändringen av denna punkt godkänns om följande ändring av ordalydelsen görs: "se till att de uppgifter som erhållits i enlighet med punkt a, uppgifter om beslutet om undantaget och skälen till att undantaget beviljats görs tillgängliga för den berörda allmänheten." Hänvisningen till "den berörda allmänheten" och omformuleringen av punktens sista del överensstämmer med principerna i resten av förslaget och med direktivet om miljökonsekvensbedömningar. Kommissionen kan visserligen godkänna att allmänheten får mer generell information om möjligheterna till rättslig prövning, men denna artikel lämpar sig inte för sådan information.

Kommissionen kan delvis godkänna ändringarna 34, 15 och 16 (sammanslagen omröstning), som gäller artikel 2.2 (som ändrar artikel 6 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar). I likhet med ändringarna 9, 10 och 33 kan kommissionen i princip godkänna tillägget som hänvisar till användning av elektronisk kommunikation i punkt 3: "Allmänheten skall genom offentliggörande eller elektronisk kommunikation eller på annat lämpligt sätt . . .". När det gäller tillägget "utan begränsning av befintliga alternativ" i artikel 6.4 kan kommissionen godkänna följande omformulerade ordalydelse: "då alla möjligheter ännu står öppna", i linje med Århuskonventionen. Kommissionen kan även godkänna den ändrade ordalydelsen i andra meningen i artikel 6.5.

Ändringarna 20 och 21 (sammanslagen omröstning), som gäller artikel 2.4 i förslaget, kan delvis godkännas. Kommissionen kan i princip godkänna att den information som skall ges till allmänheten även skall innehålla "praktiska anvisningar om den möjlighet till rättslig prövning som fastställs i artikel 10 a". Kommissionen anser emellertid att denna skyldighet bör formuleras i mer generella termer i linje med motsvarande bestämmelse i Århuskonventionen. Den kan därför godkänna följande tillägg i slutet av artikel 10 a i direktivet om miljökonsekvensbedömningar (artikel 2.5): "För att bestämmelserna i denna artikel skall kunna tillämpas mer effektivt skall medlemsstaterna se till att allmänheten får tillgång till information om administrativa och rättsliga förfaranden för prövning".

Ändring 31/ändr., som gäller den nya artikeln 10 a i direktivet om miljökonsekvensbedömningar, om tillgång till rättsliga förfaranden godkänns delvis. Kommissionen kan godkänna tillägget "oavhängigt och opartiskt" till "organ som inrättats genom lag" i den första meningen. Detta gäller även ändring 32/ändr./23 (sammanslagen omröstning) som gäller den nya artikeln 15a i direktivet för samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

Ändring 35 kan delvis godkännas. Kommissionen instämmer i princip med förslaget att informera allmänheten om möjligheterna till rättslig prövning. När det gäller ändring 20 anser kommissionen att det är bättre att införa en sådan hänvisning i slutet av artikel 15 a om tillgång till rättsliga förfaranden, så att den lyder som följer: "För att bestämmelserna i denna artikel

skall kunna tillämpas mer effektivt skall medlemsstaterna se till att allmänheten får tillgång till information om administrativa och rättsliga förfaranden för prövning".

Ändring 25 kan delvis godkännas. Det rör sig om en rättelse av en hänvisning som skall göras till artikel 1 och inte till artikel 3 som i kommissionens förslag.

Ändringarna 27, 28 och 29 (sammanslagen omröstning), som gäller bilaga V till rådets direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, kan delvis godkännas. Kommissionen kan i princip godkänna hänvisningen till elektronisk kommunikation, under förutsättning att "och" ändras till "eller". Ändringarna av ordalydelsen i punkterna 2, 3 och 4 kan också godkännas.

3.3 Ändringar som kommissionen inte kan godkänna

Ändring 1 kan inte godkännas. Ordalydelsen "människors hälsa" som används i kommissionens förslag i samband med målen i gemenskapslagstiftningen på miljöområdet överensstämmer med det språkbruk som används på andra håll, och i synnerhet i artikel 174 i fördraget. Ingenting i det nuvarande förslaget talar för att uttrycket skulle ersättas med "individuella hälsa och folkhälsan".

Den första delen av ändring 2 kan inte godkännas, dvs. att ordalydelsen "Gemenskapslagstiftningen på miljöområdet" skulle ersättas med "Gemenskapens lagstiftning, planer och program med miljöanknytning och på andra politiska områden". Detta gäller även ändringarna 3 och 8. Kommissionen kan heller inte godkänna den härmed sammanhängande ändringen av förslagens sakinnehåll, dvs. ändring 26 som innebär att följande nya punkt, som innehåller planer och program för allmänhetens deltagande, läggs till bilaga I: "(ga) Gemenskapens övriga lagstiftning, planer och program som kan ha en betydande inverkan på både miljön och när det gäller människors individuella hälsa, folkhälsan och välmåendet, och vars genomförande kräver att hänsyn tas till artikel 6 i fördraget". Hänvisningen till "Gemenskapens övriga lagstiftning" . . . är oklar. Den kan tolkas som att allmänheten skall delta i utarbetandet av gemenskapens lagstiftning, planer och program, men i så fall är detta förslag till direktiv inte det korrekta rättsliga instrumentet för ett sådant deltagande. Om det skall tolkas som lagstiftning, planer och program på medlemsstatsnivå är den generella hänvisningen i den här punkten mycket mer omfattande än de andra punkterna i bilaga I. En sådan generell bestämmelse skulle förmodligen leda till överlappningar och skapa osäkerhet i fråga om vilken lagstiftning som skall tillämpas och kan därför inte godkännas av kommissionen.

Kommissionen kan inte godkänna ändring 6. Genom denna införs ett skäl med en hänvisning till artikel 8 i Århuskonventionen och till allmänhetens deltagande i förberedandet av genomförandebestämmelser och andra allmänt tillämpliga bindande bestämmelser. Denna fråga behandlas inte i förslagets artikeltext, och heller inte i de förslag som har antagits av parlamentet.

Kommissionen kan inte godkänna ändringarna 7 och 30/ändr. om tillgång till rättsliga förfaranden för prövning när det gäller planer, program och politik. Artikel 9.2 i Århuskonventionen innehåller inte några uttryckliga krav på tillgång till rättslig prövning i samband med allmänhetens deltagande i planer, program och politik. När det gäller planer och program finns det inte några bestämmelser om tillgång till rättsliga förfaranden i direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. Godkänns sådana bestämmelser i detta förslag blir inte lagstiftningen konsekvent.

När det gäller ändringarna 9, 10 och 33 (sammanslagen omröstning) som rör artikel 1 kan inte kommissionen godkänna krav på allmänhetens deltagande i utarbetandet av politik. I Århus-konventionen är detta endast en form av en målsättningsklausul ("best endeavour clause"), och hör därför inte hemma i detta förslag till direktiv. Kommissionen kan heller inte godkänna hänvisningen till allmänhetens deltagande "i de olika etapperna" i utarbetandet och granskningen av planer och program. Någon sådan ordalydelse krävs inte för att genomföra Århuskonventionen, och föreliggande text innehåller redan krav på att allmänheten på ett tidigt stadium ges möjlighet att delta på ett effektivt sätt. Meningen "Dessa åtgärder kan omfatta utbildning i offentligt beslutsfattande eller finansiering av utbildning för allmänheten" kan inte godkännas av kommissionen. Kommissionen är visserligen helt överens med parlamentet om att utbildning i miljöfrågor är viktigt, också i samband med offentligt beslutsfattande, och det omnämns också i Århuskonventionen, men formuleringen passar inte in i förslaget text. De närmare åtgärder för allmänhetens deltagande som medlemsstaterna skall besluta om skall fungera som praktiska anvisningar för detta deltagande.

När det gäller ändringarna 34, 15 och 16 (sammanslagen omröstning), som rör artikel 2.2, kan inte kommissionen godkänna att hänvisningen till förfarandet för beviljande av tillstånd i artikel 6.3 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar utvidgas till att även hänvisa till förnyandet av beviljandet av tillstånd. En sådan uttrycklig hänvisning kan leda till en tolkning som strider mot artikel 2.1 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar. Den kan nämligen tolkas som om det inte skulle krävas tillstånd för en ändring av en befintlig anläggning som kräver en miljökonsekvensbedömning. Kommissionen kan heller inte godkänna att följande mening läggs till i slutet av artikel 6.4 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar: "När beslut fattas skall vederbörlig hänsyn tas till resultatet av allmänhetens deltagande". En liknande ordalydelse finns redan i artikel 8 i det direktivet. Den föreslagna ordalydelsen i punkt 5a om information till allmänheten om resultatet av allmänhetens deltagande kan heller inte godkännas. Artikel 9.1 i direktivet om miljökonsekvensbedömningar innehåller redan krav på att de behöriga myndigheterna skall informera allmänheten om det beslut som fattats och om de skäl och överväganden som det grundar sig på. Ytterligare krav skulle innebära en onödigt stor administrativ börda och i förlängningen bli ett hinder för allmänhetens deltagande.

När det gäller ändringarna 20 och 21 (sammanslagen omröstning) kan inte kommissionen godkänna tilläggen att infor-

mation skall göras tillgänglig för den berörda allmänheten i den aktuella medlemsstaten "på lämpligt sätt" på de egna territorierna "och på dess eget språk". I linje med subsidiaritetsprincipen omfattar inte detta förslag sådana praktiska frågor, och ordalydelsen "på lämpligt sätt" är överflödigt med tanke på formuleringen "hålls tillgänglig". Detta gäller även ändring 24 som inte kan godkännas i sin helhet.

När det gäller ändringarna 31/ändr. och 32/ändr./23 om tillgång till rättsliga förfaranden (artikel 10 a i direktivet om miljökonsekvensbedömningar och 15a i direktivet för samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) kan kommissionen bara godkänna tillägget "oavhängigt och opartiskt" (se ovan). I övrigt skulle den ändrade artikeln endast delvis återspegla ordalydelsen i artikel 9.2 i Århuskonventionen. För att kommissionen skall kunna godkänna den måste ordalydelsen i Århuskonventionen återges när det gäller hänvisningen till "tillräckligt intresse" och "rättighet försämrats" avseende icke-statliga organisationer. Det sista stycket ("Sådana förfaranden skall vara snabba men inte oöverkomligt dyra.") skall vara kvar. Ordalydelsen "inte oöverkomligt dyra" motsvarar ordalydelsen i Århuskonventionen.

Kommissionen kan inte godkänna den del av ändring 35 som innebär att ordalydelsen "de olika etapperna av" införs. Detta föreskrivs inte uttryckligen i Århuskonventionen och återspeglar inte tillståndsförfarandet i direktivet för samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. Den föreslagna artikel 4a om "lämpliga åtgärder för att lämna ett svar till allmänheten" kan inte godkännas här. Genom den föreslagna ordalydelsen i artikel 15.5 b i direktivet för samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar finns det redan möjligheter att informera allmänheten om det beslut som fattats, och de skäl och överväganden som beslutet grundar sig på. I likhet med direktivet om miljökonsekvensbedömningar skulle ytterligare krav innebära en onödigt administrativ börda.

När det gäller ändring 25 kan kommissionen inte godkänna den hänvisning till "politik" som lagts till, med tanke på att endast planer och program finns upptagna i förteckningen i bilaga 1 (se även ändring 26 ovan, som heller inte kunde godkännas).

När det gäller ändringarna 27, 28 och 29 (sammanslagen omröstning) som rör bilaga V till direktivet för samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar kan inte kommissionen godkänna att allmänheten skulle informeras om förnyad bedömning av tillstånd. Sådana bedömningar innebär i många fall ett internt administrativt förfarande. Om detta leder till att tillståndet ändras föreslår kommissionen att allmänheten skall informeras när det gäller uppdatering av tillstånd.

4. ÄNDRAT FÖRSLAG

Med hänvisning till artikel 250.2 i EG-fördraget ändrar kommissionen sitt förslag i enlighet med ovanstående.